

# DE VERVORMDE SPIEGEL VAN DE OMBUDSMAN

## EEN ONDERZOEK NAAR DE VERZOEKERS BIJ DE BELGISCHE OMBUDSMAN

De jaren negentig kenmerkten zich in België door een opeenvolging van politiek-maatschappelijke incidenten als de zaak-Dutroux, de verkiezings-overwinningen van extreem-rechts en politieke schandalen. Het vertrouwen in politiek en overheid en de 'kloof met de burger' werden druk besproken door politici en media. Meer dan dertig jaar na het eerste wetsvoorstel, gaf deze crisis de doorslag voor de oprichting van verschillende ombudsdiensten in België. Iets meer dan tien jaar na de wet van 22 maart 1995 tot instelling van het College van de federale (Belgische) ombudsmannen evalueert dit artikel de instelling vanuit het perspectief van de klager (in het jargon vaak de 'verzoeker' genoemd). We vragen ons af wie uiteindelijk de stap naar de ombudsman zet. Houdt de ombudsman de overheid werkelijk een spiegel voor van wat er misloopt? En indien hij dat niet kan, wat zijn daar dan de gevolgen van voor ombudsdiensten in het algemeen?

### Steven Van Roosbroek, Steven Van de Walle en Rudolf Maes

Steven Van Roosbroek is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven.

Dr Steven Van de Walle is lecturer in Public Management aan het Institute of Local Government Studies van de University of Birmingham.

Prof. dr Rudolf Maes is doctor in de Rechten en doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen. Tot 2002 doceerde hij Bestuursrecht en Bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de K.U. Leuven.

De verkiezingen voor het Belgisch parlement van 24 november 1991 joegen met de opkomst van protestpartijen en

extreem-rechts een schokgolf door België die vergelijkbaar was met de verkiezingen in Nederland uit 2002. Hoewel

er uiteraard verschilpunten zijn tussen beide landen (periode, institutionele context enzovoort), zijn de gelijkenissen treffend. Zowel in Nederland als in Vlaanderen behaalden partijen die zich zeer sterk afzetten tegen de machthebbers en de traditionele oppositie hoge scores. Vlak na beide verkiezingen werd er gepraat in termen van de 'kloof tussen burger en overheid' (Deschouwer & Lucardie, 2003). Onderzoek bevestigt inderdaad dat er in de jaren negentig sprake was van een daling van het vertrouwen in de Belgische regering (Van de Walle et al., 2003). De cijfers van de Eurobarometer wijzen voor Nederland tevens op een daling van het vertrouwen in de regering in het begin van 2002. In beide landen was het thema voer voor academische discussies. Wat zijn de oorzaken van het gedaalde vertrouwen (Bovens & Wille, 2006; Hendriks, 2006; Elchardus, 1998)? En wat was er eerst: de onvrede die ervoor zorgde dat de partij (LPF of Vlaams Blok) hoge scores behaalde of de partij die het beperkte ongenoegen omzette in een grote onvrede (Van der Brug, 2003; Van de Walle & Kampen, 2003). Bij beide vertrouwenscrises werd de analyse gemaakt dat de burger die zich had afgekeerd van de overheid en de politiek, opnieuw bereikt moest worden. De ombudsman is er in België voornamelijk gekomen om deze 'hulpeloze' burger, die moeilijk zijn rechten kon doen gelden, te helpen. Op die manier zou het vertrouwen van de burger in de overheid hersteld worden. We zien dus een tweeledige redenering: ten eerste wordt de hulpeloze burger geholpen, en ten tweede wordt als gevolg daarvan de kloof met de burger gedicht of verkleind. Ook in de missieverklaring van de Nederlandse Nationale ombudsman is het leveren van een bijdrage aan het herstel van vertrouwen van de burger

in de overheid één van de hoekstenen (Nationale ombudsman, 2006).

Op basis van onderzoek bij drie verschillende ombudsdiensten in België (nationaal, regionaal en lokaal) werden reeds een aantal vraagtekens geplaatst bij de retoriek rond het dichten van de kloof. Dat de ombudsman zou zorgen voor een herstel van het vertrouwen van de burger, is een stelling die sterk genuanceerd moet worden. Een grotere tevredenheid met de ombudsman zorgt slechts in zeer beperkte mate voor een verhoging van het vertrouwen in overheid en administratie (Van Roosbroek & Van de Walle, 2006). Het instellen van een ombudsdienst is dus geen 'magische oplossing' die het vertrouwen van de burger kan herstellen: het aantal klachten (enkele duizenden per jaar) en de grootte van het vertrouwensherstel zijn daarvoor te beperkt.

In dit artikel concentreren we ons verder op het eerste deel van de redenering die tijdens de vertrouwenscrisis in België werd gemaakt: het helpen van de hulpeloze burger die zijn rechten moeilijk kan laten gelden. We vragen ons af wie de ombudsman juist bereikt. Het beeld dat de internationale literatuur daar rond schetst, is alvast niet echt rooskleurig te noemen. Van Zutphen (2002) concludeert op basis van een internationale vergelijking van de literatuur dat in de regel blijkt dat de lagere sociale groepen te weinig bereikt worden door ombudsdiensten. Voor Nederland is er het onderzoek van Jacobs-Wessels (1995) dat midden jaren negentig het toenmalige sociaal profiel van de verzoekers bij de Nationale ombudsman onderzocht. Zij kwam tot gelijkaardige bevindingen<sup>1</sup>. Voor we hier dieper op ingaan, schetsen we het kader waarbinnen de ombudsdiensten

in de Lage Landen functioneren, en bespreken we de literatuur rond klachtenmanagement.

### Ombudsdiensten in alle soorten

Het aantal publieke ombudsdiensten is de laatste decennia zeer sterk gegroeid. Het idee van een ombudsman kwam oorspronkelijk uit de Scandinavische landen en verspreidde zich van daaruit over de wereld. Gregory (2002) maakt een onderscheid tussen twee soorten ombudsdiensten. De pioniers van de instelling (Zweden, Finland, Noorwegen, Denemarken en Nieuw-Zeeland) zijn stabiele, welvarende democratische rechtsstaten. Het doel van de ombudsdiensten in deze landen was om een snelle, effectieve en gebruikersvriendelijke instelling op te richten die de burger moest beschermen tegen een slecht werkende administratie die een steeds sterkere greep had op het leven van burgers. Vanuit de pionierslanden verspreidde de instelling zich over een groot deel van de Westerse wereld en haar vroegere kolonies, waar ze ongeveer dezelfde functies zou krijgen.

Echter, *'as "ombudsmania" has grown, so, not surprisingly, has its diversity'* (De Asper y Valdes, 1999). In de laatste decennia van de twintigste eeuw zorgde de democratiseringsgolf ervoor dat er ombudsdiensten werden opgericht in tal van 'nieuwe democratieën'. Het installeren van democratische structuren was niet zo'n moeilijke opdracht. De burgers en de ambtenaren in deze landen waren echter niet vertrouwd met de principes van de rechtsstaat en de mensenrechten. De ombudsman was in deze landen *'a valued weapon in the struggle against the recurrence of "bad governance" in states "en route" to liberal democracy from a totalitarian or authoritarian past'* (Gregory, 2002). Die nieuwe rol blijkt al duidelijk uit de

benaming van deze ombudsdiensten. Zo voorziet de Grondwet in Spanje in een 'Defensor del Pueblo' ('Verdediger van het Volk'). Er is dus een onderscheid tussen ombudsdiensten die vooral 'harde' mensenrechten in de nieuwe democratieën onderzoeken, en ombudsdiensten die zich voornamelijk bezighouden met eerder 'zachte' rechten in de gevestigde democratieën.

Een strikte afbakening tussen beide groepen maken, is vrij moeilijk omdat er soms uiteraard overlappingen zijn. Zo onderzoekt ook de Nederlandse Nationale ombudsman schendingen van de grondrechten van burgers (Giddings et al., 2000). Het is echter duidelijk dat dit soort onderzoeken niet de kern van de taak van de Nationale ombudsman

## 'Zachte' rechten

vormen<sup>2</sup>. We kunnen de Belgische en Nederlandse ombudsdiensten dus in de categorie van ombudsdiensten plaatsen die zich voornamelijk bezighouden met 'zachte' rechten. Beide ombudsdiensten verschillen dan ook weinig qua functieprofiel en institutionele context. Ze hangen af van het parlement, onderzoeken klachten van burgers en stellen een jaarverslag op. Toch zijn er een beperkt aantal verschilpunten tussen de instellingen in beide landen. In tegenstelling tot zijn Nederlandse collega kan de Belgische ombudsman niet op eigen initiatief een onderzoek starten en is zijn functie niet constitutioneel verankerd. De Nederlandse ombudsman houdt zich, in tegenstelling tot de Belgische, ook bezig met klachten over politiediensten. Verder is er het verschil

in macht van de instelling waarvan de ombudsman afhangt (de Tweede Kamer in Nederland en de Kamer in België; zie verder). Als laatste is er de communautaire context in België. Die zorgt ervoor dat er bijvoorbeeld ook een ombudsdienst is voor de Vlaamse overheid. Op het federale (Belgische) niveau zijn er overigens twee ombudsmannen, een Nederlandstalige en een Franstalige.

### Over klagen

De literatuur rond klachtenmanagement vertrekt van het uitgangspunt dat klachten belangrijk zijn, en dat voornamelijk om twee redenen. Voor de klager zijn klachten nuttig omdat een nadeel dat hij of zij ondervonden heeft, rechtgezet kan worden. Zoiets is uiteraard in het voordeel van de klager. Aan de andere kant moet er een terugkoppeling zijn van de klachten naar de or-

gen, procesanalyse en klantentevredenheidsmetingen).

Uit de bespreking hiervoor blijkt alvast dat er bij de invoering van ombudsdiensten in België vooral op het eerste aspect de nadruk werd gelegd. De ombudsman moest de kloof met de gedesillustioneerde burger dichten op een rechtstreekse manier. Slechts in mindere mate werd de Belgische ombudsman gezien als een instelling die fundamentele wijzigingen aan het optreden van de overheid kon aanbrengen. Vooral de relatie met het parlement, de instelling waarvan de ombudsman afhankelijk is, was problematisch en weinig productief. De redenen daarvoor zijn verschillend. Ten eerste heerst er in België nog steeds een cultuur waarbij burgers met een probleem vaak naar een plaatselijk politicus stappen.<sup>3</sup> Dit heeft geleid tot een situatie waarbij bepaalde parlementsleden zichzelf als ombudsman beschouwen en dus de facto concurrenten zijn van de echte ombudsman. Ten tweede waren er de naweeën van het eerste jaarverslag van de ombudsman. Daarin stelde deze voor om zijn functie in de Grondwet op te nemen, wat niet direct gewaardeerd werd door de parlementsleden (Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers et al., 2001). Als laatste moeten we ook het specifieke Belgische politieke systeem vermelden, waarbij issues eerder toevallig op de agenda komen en het parlement slechts een zeer beperkte mate beleid initieert (Deschouwer, 2002). Verschillende auteurs wijzen op de zwakte van het Belgische parlement in vergelijking met de parlementen van andere landen (zoals Nederland; Dewachter, 1981; Pennings, 2000). In dat opzicht is het een nadeel dat de ombudsman slechts eenmaal per jaar prominent in het nieuws komt en afhankelijk is van het

## Klachten kunnen onschatbare informatie bevatten

ganisatie (Pol, 1999). Klachten kunnen aangewend worden *'om sturend op te treden opdat structurele tekortkomingen in de toekomst vermeden zouden worden'* (Vandeweyer, 1998, 41). Ze kunnen immers onschatbare informatie bevatten over problemen binnen de organisatie, die men anders ofwel niet zou opmerken, ofwel pas zou ontdekken na grondig onderzoek. Om deze reden plaatsen Bouckaert et al. (2001) klachtenanalyse naast andere instrumenten die zoeken naar verbetertrajecten binnen de organisatie (personeelsbevraging-

parlement voor de opvolging van een deel van zijn aanbevelingen.

## Over niet-klagen

Een ombudsdienst die de overheid een spiegel wil voorhouden, heeft belang bij een min of meer gelijke vertegenwoordiging van verzoekers over de gehele bevolking. Om te weten hoe goed de spiegel is die hij de overheid voorhoudt, is het belangrijk te weten wie die verzoekers zijn. Wanneer zou blijken dat bepaalde groepen systematisch minder klagen bij de ombudsdienst, dan zullen misstanden bij de uitvoering van het beleid voor die groepen niet door de ombudsdienst onderzocht worden. Jacobs-Wessels (1995) maakte in dit verband een treffende vergelijking: *'Te gemakkelijk wordt (...) verondersteld dat het relatief gering aantal klachten dat de ombudsman ontvangt, het topje vormt van een zelfde, maar grotere ijsberg. Het zou echter kunnen zijn dat door een onder- of overrepresentatie van bepaalde bevolkingsgroepen in het klagersbestand, bepaalde problemen die de burger met de overheid kan hebben ook onder- of overgerepresenteerd worden.'*

Typisch voor de Belgische situatie is dat bij de oprichting van ombudsdiensten een groot belang werd gehecht aan de (vermeende kloof met de) burger, die door het instellen van een ombudsdienst een groter vertrouwen in de overheid zou moeten krijgen. Ook hieruit blijkt het belang van een zekere mate van representativiteit. De ombudsman is er ook (en in de ogen van sommige politici destijds misschien vooral) gekomen voor de groep minder mondige burgers die zich afkeerde van de overheid.

Het is echter maar de vraag in welke mate die representativiteit bereikt wordt. Ondanks een aantal bekendmakingsinitiatieven (zoals de campagne op federaal niveau eind 1999-begin

2000) wees de eerste ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap er reeds in 1998 op dat ombudsdiensten niet echt gekend zijn bij de gewone Vlaming, maar dat *'spitstechnologische advocatenkantoren (...) ons maar al te best [weten te] wonen. Ze proberen via beroep bij de ombudsdienst zware schadeclaims hard te maken of ze trachten door inzage in overheidsdocumenten hun juridische onderbouw te vormen'* (Vandepitte, 1998).

Er is een aantal hinderpalen die overwonnen moet worden om een klacht in te dienen bij een ombudsman. Hoewel het één van de doelstellingen van de meeste ombudsdiensten is om zo veel mogelijk potentiële verzoekers te bereiken, kan deze doelstelling nooit volledig bereikt worden. Een lange reeks van afvalmogelijkheden staat tussen een (onwenselijke) gebeurtenis en het uiteindelijke moment waarop een klacht wordt ingediend bij de ombudsman. De gebeurtenis moet ten eerste al opgemerkt worden. Pas indien de potentiële klager erin slaagt het probleem te verwoorden en de juiste verantwoordelijke aanduidt, kan overgegaan worden tot het uiten van de irritatie van de klager over een bepaalde gebeurtenis. Hierbij mag niet vergeten worden dat er steeds een aantal alternatieven voorhanden zijn voor de ontevreden burger. Hij/zij kan een andere aanbieder van dezelfde dienst zoeken, buiten de grenzen van de wet treden, zijn/haar medeburgers beïnvloeden (bijvoorbeeld lezersbrieven), beroep doen op derden of gewoon niets doen (Klaassen, 1997).

Deze (niet-exhaustieve) opsomming van alternatieven toont aan dat er theoretisch gezien een groot verschil bestaat tussen het aantal mensen dat rationeel gezien genoeg redenen heeft om een klacht in te dienen en het aantal mensen dat dat ook effectief doet. En

zelfs wie een klacht indient, moet dat eerst bij de betrokken instelling doen. Pas daarna kan hij of zij naar de ombudsinstelling stappen. De Belgische en Nederlandse ombudsdiensten zijn immers 'tweedelijnsinstellingen'.

Een laatste probleem is dat de ombudsman niet steeds gekend is. Onderzoek geeft aan dat een overgrote meerderheid (tot meer dan 90 procent) van de Nederlanders de institutie 'Nationale ombudsman' kent (Hertogh, 2000). Voor Vlaanderen zien we iets lagere percentages. Eén studie heeft het over 42 procent van de mensen die de ombudsman kent (Van Pollaert, 2004). Hierbij geldt wel een belangrijke opmerking. Bij surveyonderzoek hebben respondenten vaak de neiging om sociaal wenselijke antwoorden te geven en in dit geval te zeggen dat ze wel degelijk de ombudsdienst in kwestie kennen. Loois & Sieben (2003) doen een poging om hiermee rekening te houden door te vragen waar men terecht kan met klachten over de overheid. Minder dan een vijfde van de respondenten haalde spontaan de Nederlandse Nationale ombudsman aan.

Wie de vraag stelt naar het sociaal profiel van de verzoeker bij de ombudsman, stelt dus eigenlijk de vraag wie een voor de burger negatieve gebeurtenis opmerkt, afweet van het bestaan van de ombudsman, en wie de stap ernaar zet in plaats van te kiezen voor een van de talloze alternatieven. Een logische hypothese hierbij is dat deze drie 'kwaliteiten' niet gelijk verdeeld zijn onder de verschillende groepen in de samenleving.

### **Methode**

Om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag naar het sociaal profiel van de verzoeker werd in de eerste helft

van 2004 een postenquête uitgevoerd bij 295 Nederlandstalige verzoekers bij de Belgische (federale) ombudsman. Hiervoor werden de ontvankelijke, afgehandelde klachten van het jaar 2001 in aanmerking genomen. Er werden 518 enquêtes verstuurd, 295 mensen (58 procent) participeerden effectief in het onderzoek.

Voor de formulering van de vragen werd gekeken naar reeds bestaande surveys. Op die manier was het mogelijk de populatie verzoekers te vergelijken met de 'gewone burger', daar waar er geen officiële gegevens voorhanden zijn. Zijdelings zal af en toe verwezen worden naar een onderzoek van Van den Audenaerde (2004) en Jacobs-Wessels (1995). Zij onderzochten (respectievelijk) het sociaal profiel van de verzoeker voor de Vlaamse en Nederlandse (Nationale) ombudsdienst.

### **Resultaten**

Om te beginnen, kijken we naar een aantal veelvoorkomende socio-demografische variabelen als geslacht en leeftijd. Binnen de literatuur rond het profiel van de verzoekers bij ombudsdiensten wordt over het algemeen een (lichte) oververtegenwoordiging van mannen gevonden. Om dit bij de Belgische ombudsman te onderzoeken, werd op basis van de aangeschreven respondenten (dus niet enkel diegenen die geantwoord hebben) een analyse gedaan van de voornamen. In 13 procent van de gevallen was het onduidelijk of het ging om een man of een vrouw. Daarbij was de voornaam niet gekend, kon achter de voornaam zowel een man als een vrouw schuilgaan, werd de klacht in naam van een organisatie ingediend, of diende een koppel een klacht in. Wanneer we alleen kijken naar de resultaten van de dossiers waarbij we het geslacht van de verzoeker kennen, dan valt op



dat dubbel zoveel mannen als vrouwen een klacht indienden. Jacobs-Wessels (1995) komt bij de Nationale ombudsman tot een nog sterkere scheeftekening (drie maal zo veel mannen als vrouwen). Meer recente onderzoeken bij de Nationale ombudsman zouden echter wijzen op een verschuiving in de richting van een meer gelijke vertegenwoordiging (Nationale ombudsman, 1999). Van den Audenaerde (2003) plaatst voor de Vlaamse ombudsdienst een aantal vraagtekens bij de ongelijke vertegenwoordiging, die zij trouwens ook terugvindt in haar onderzoek. Zij kwam tot de conclusie dat er veel vrouwen een klacht hadden, maar die uiteindelijk door hun man lieten indienen. Dit vertekent uiteraard de resultaten.

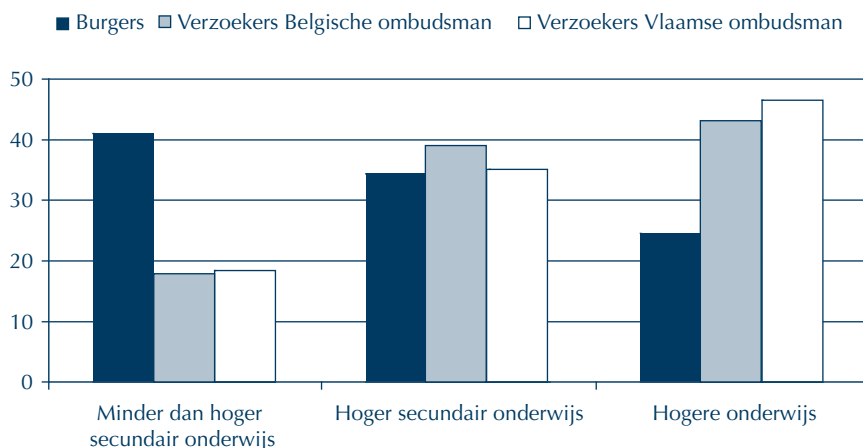
Wanneer we kijken naar leeftijd, zien we een significant verschil tussen de verzoekers bij de Belgische ombudsman en de 'gewone burgers'. Jongeren zijn ondervertegenwoordigd in het klachtenbestand van de ombudsman, net als de groep ouderen. Dit wordt gecompenseerd door een oververtegenwoordiging van de middencategorie (groep 41- tot 60-jarigen). Deze oververtegenwoordiging van de 'middengroep' komt ook uit het Nederlandse onderzoek naar voren (Jacobs-Wessels, 1995). De cijfers voor België zouden ongetwijfeld anders hebben gelegen indien de Belgische ombudsman ook de bevoegdheid zou hebben over pensioenen.<sup>4</sup>

Een volgende variabele die we analyseren, is het opleidingsniveau. We vergelijken het opleidingsniveau van de verzoeker met dat van de gewone burger (referentiegroep: 18- tot 80-jarigen). Bijna een meerderheid van de verzoekers had een diploma hoger onderwijs (hogeschool of universiteit). Daartegenover staat dat de groep lageropgeleiden zeer sterk ondervertegenwoordigd is. Deze resultaten vinden we zowel bij de Belgische als de Vlaamse ombudsdienst. Jacobs-Wessels (1995) komt voor de klagers bij de Nationale ombudsman tot eenzelfde scheeftekening: *'39 procent van hen heeft een opleiding op hbo-niveau of hoger, terwijl dat in de bevolking slechts een percentage van 15 is'*. Bovendien wijst ook ander internationaal onderzoek steeds in dezelfde richting (Van Zutphen, 2002). Een Nederlands onderzoek bevestigde tevens het vermoeden dat lageropgeleiden minder weet hebben van het bestaan van de ombudsman dan mensen met een hogere opleiding (Loois & Sieben, 2003).

Een eerste invalshoek om de werksituatie van de verzoekers te benaderen, is te kijken naar hun dagelijkse bezigheden (werkend, studerend, werkloos, ...). Hieruit bleek op basis van een vergelijking met ander onderzoek dat er vrij weinig verschil is tussen de situatie van de verzoekers bij de Belgische om-

**Tabel 1: Leeftijdsverdeling bij burgers en verzoekers**

Leeftijd	Burgers	Verzoekers Belgische ombudsman	Verzoekers Vlaamse ombudsman
30 jaar of jonger	16,2	10,2	7,5
31 tot 40 jaar	19,9	20,3	22,7
41 tot 50 jaar	19,7	28,5	18,6
51 tot 60 jaar	16,2	21,1	27,4

**Figuur 1: Opleidingsniveau van de burgers en verzoekers**

budsdienst en de algemene situatie in Vlaanderen.

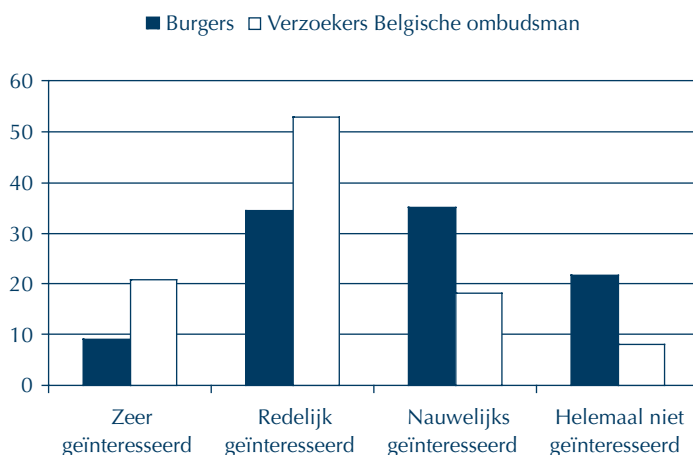
Een tweede vraag hierbij is wie de werkenden zijn. Aan de respondenten werd gevraagd in te vullen wat hun beroep was. De beroepen van de meeste Belgische werknemers vallen in het arbeidsrecht uiteen in twee grote categorieën: arbeiders (handenarbeid) en bedienden (hoofdarbeid). Hierbij zijn de bedienden licht oververtegenwoordigd in de populatie werkenden. In ons onderzoek zien we echter een veel sterkere oververtegenwoordiging van bedienden. Op basis van een inschatting van de beroepen (die echter beperkt is qua wetenschappelijke waarde) kunnen we stellen dat een tiental mensen meer dan waarschijnlijk een arbeidsovereenkomst voor werklieden had. Bij een evenredige vertegenwoordiging konden we een veel hoger aantal verwachten. Naar het inkomen van de klagers werd niet gevraagd, omwille van de gevoeligheid hiervan en de daarmee samenhangende onbetrouwbaarheid van de data. Nederlands onderzoek dat hier wel op inging, wijst op een oververtegenwoordiging van de hogere inkomensniveaus (Jacobs-Wessels, 1995).

Gezien de oververtegenwoordiging van hogeropgeleiden, kunnen we eenzelfde resultaat verwachten voor de Belgische case.

De volgende variabele die we onderzoeken, is de politieke interesse. De respondenten moesten op een vierpuntsschaal aangeven hoe sterk ze geïnteresseerd waren in het politieke gebeuren. Meer dan 70 procent gaf aan 'zeer' of 'redelijk' geïnteresseerd te zijn in politiek. Bij de gewone burger is ongeveer de helft politiek geïnteresseerd (cijfers European Social Survey, round 2). Politiek geïnteresseerden zijn dus oververtegenwoordigd bij de verzoekers.

De grotere interesse voor politiek bij de verzoekers blijkt ook uit het media-gebruik. Verzoekers kijken op televisie significant vaker naar het nieuws en programma's over politiek en actualiteit dan andere burgers. Bijna dubbel zoveel burgers als verzoekers spenderen op een gewone weekdag geen tijd aan het lezen van kranten. Wanneer we dan nog eens gaan kijken naar welke kranten er gelezen worden, zien we een



**Figuur 2: Politieke interesse van burgers en verzoekers**

oververtegenwoordiging van dagbladen die in Vlaanderen over het algemeen als 'kwaliteitskranten' worden aanzien (De Standaard, De Morgen en De Tijd). Het is overigens vooral in deze kranten dat er bericht wordt over ombudsdiensten.

### De beperkingen van een ombudsman

Zowel in België als in Nederland zijn er sinds afzienbare tijd verschillende ombudsdiensten actief. Zij helpen burgers die problemen hebben met de administratie. Op basis van deze ervaringen publiceert de ombudsman jaarlijks een verslag dat weergeeft waar het misloopt met de werking van de administratie.

Dat er dertig jaar na het eerste wetsvoorstel uiteindelijk toch een ombudsman in België is gekomen, heeft veel te maken met de perceptie dat een aantal mensen zich afkeerde van politiek en overheid. De ombudsman moest dit probleem verhelpen door de overheid een spiegel voor te houden en de kloof tussen burger en overheid te dichten.

Dit artikel toont aan dat de spiegel van de ombudsman weleens sterk vervormd zou kunnen zijn. In die zin passen onze bevindingen in een reeks onderzoeken die in Vlaanderen, Nederland en elders tot een gemeenschappelijk besluit komen. De verzoeker bij ombudsdiensten blijkt een zeer specifiek profiel te hebben dat sterk afwijkt van dat van de gewone burger. Zeker is dat de verzoekers niet de onmondige burgers zijn die de Belgische politieke wereld midden jaren negentig wilde bereiken. De verzoekers zijn voornamelijk hogeropgeleide mannen in de categorie van 40 tot 60 jaar, die goed geïnformeerd zijn over politiek en actualiteit.

Logisch gevolg van deze bevinding is dat de jaarverslagen van ombudsdiensten hoogstens 'een' en niet 'de' weergave vormen van wat er fout loopt en beter kan bij de werking van de administratie. Reeds in 1984 haalde de Zweedse ombudsman aan dat hij bij een aantal inspecties schrijnende toestanden tegenkwam die om verbetering schreeuwden, terwijl hij daarover nooit een klacht had ontvangen (Jacobs-Wessels, 1995, 52).

Een vanzelfsprekende vraag is wat er moet gebeuren nu we dit weten. Twee routes zijn hierbij mogelijk, die evenwel niet wederzijds exclusief zijn. Een eerste route is dat ombudsdiensten trachten om hun bekendheid bij de gewone burger fors te verhogen en drempeilverlagende maatregelen nemen. De informatie over het profiel van de verzoeker kan hierbij gebruikt worden om doelgericht groepen burgers te bereiken die nu sterk ondervertegenwoordigd zijn in het 'klagersbestand' van de ombudsman. Eventueel kan de rol van de Belgische ombudsman uitgebreid worden met de mogelijkheid om op eigen initiatief zaken te onderzoeken. In dit geval zouden ombudsdiensten een beter, representatiever beeld krijgen van wat er misloopt in de gehele administratie. Hier is iets voor te zeggen, want er zijn wel degelijk gelijkaardige instellingen die erin slagen een vrij representatief staal van de burgers te bereiken, zoals een onderzoek over de sociale rechtshulp in Antwerpen aan toont (Van Houtte et al., 1996). Mogelijk kunnen ombudsdiensten hiervan leren. Toch blijft de vaststelling van Niemeijer en Timmer (1993) opgaan: bepaalde departementen van de overheid hebben nu eenmaal meer contact met burgers dan andere. In dat opzicht zal de spiegel die de ombudsman de overheid voorhoudt altijd vervormd zijn. Het is echter zaak een tweede vervorming te vermijden door alle burgers te bereiken.

Een tweede mogelijkheid ligt in de acceptatie van het feit dat de spiegel van de ombudsman vervormd is. De ombudsman zou dan eerder optreden als 'change agent', wiens rol er voornamelijk uit bestaat om verbeteringen aan te brengen aan de organisatie (Wagner, 2000). In dat geval zou representativiteit minder een voorwaarde zijn, maar

wel uiteraard nog steeds iets wat nagestreefd kan worden. Hertogh (2001) maakt op basis van een aantal cases de vergelijking tussen de impact van administratieve rechters en de Nationale ombudsman. Beide onderzoeken klachten van burgers, maar de ombudsman heeft merkkelijk minder juridische slagkracht. Het is echter juist door het feit dat hij zich coöperatiever opstelt, dat de blijvende impact van zijn adviezen vaak veel sterker is dan die van administratieve rechters. Een goede verstandhouding met de uitvoerende en wetgevende is in deze route des te belangrijker. Vooral de band met de wetgevende macht is echter sterk vertroebeld in België.<sup>5</sup>

## Noten

1. Ook op het vlak van interactief beleid is reeds dergelijk onderzoek gedaan (Van de Peppel & Prummel, 2000).
2. In 2005 paste de Nationale ombudsman in 5,8 procent van de gevallen het criterium 'grondrechten' toe.
3. Een Vlaams onderzoek in 2003 gaf aan dat ongeveer 12 procent van de burgers in de vier jaar voor de bevraging een beroep had gedaan op het dienstbetoon van een politicus om een probleem te verhelpen.
4. Dat is de taak van de ombudsdienst pensioenen. Deze kreeg in 2004 1770 klachten te verwerken.
5. Recent werden er op federaal niveau echter nieuwe ombudsmannen aangesteld.

## Literatuur

- Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, Belgisch instituut voor bestuurswetenschappen, Vlaamse vereniging voor bestuur en beleid, e.a., *Colloquium De Ombud, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers*, Brussel, 2001.
- Bouckaert, G., J.K. Kampen, B. Maddens, e.a., *Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid: eerste rapport burgergericht besturen: kwaliteit en vertrouwen in de overheid*, Instituut voor de Overheid, Leuven, 2001.
- Bovens, M.A.P. & A.C. Wille, Waar bleef het vertrouwen in de overheid? In: *Bestuurskunde*, jrg. 15, 2006.
- De Asper y Valdes, D., The self-perceptions of the ombudsman: a comparative and longitudinal survey. In: L.C. Reif (red.), *The International Ombuds-*

- man Anthology, Kluwer Law International, Den Haag, 1999, pp. 227-270.
- Deschouwer, K., De ombudsfunctie en de politieke instellingen. In: R. Andersern en B. Hubeau (red.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002, pp. 129-152.
- Deschouwer, K. & P. Lucardie, Partijen en partijssystemen in Nederland en Vlaanderen. In: *Sociologische Gids*, jrg. 50, 2003, nr. 2, pp. 131-155.
- Dewachter, W., De partijstaat in de Westeuropese polyarchie: een proeve tot meting. In: *Res Publica*, jrg. 23, 1981, nr. 1, pp. 115-123.
- Elchardus, M., *Wantrouwen en onbehagen: over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*, VUB Press, Brussel, 1998.
- Giddings, P., V. Sladeczek & L.D. Bueso, The Ombudsman and Human Rights. In: R. Gregory en P. Giddings (red.), *Righting wrongs: The ombudsman in six continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pp. 441-457.
- Gregory, R., The value and functions of the ombudsman: an international perspective. In: R. Andersen en B. Hubeau (red.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002, pp. 3-33.
- Hendriks, F., Waar kwam de argwaan vandaan? In: *Bestuurskunde*, jrg. 15, 2006.
- Hertogh, M., The National Ombudsman of the Netherlands. In: R. Gregory en P. Giddings (red.), *Righting wrongs: The ombudsman in six continents*, IOS Press, Amsterdam, 2000, pp. 273-284.
- Hertogh, M., *Coercion, Cooperation, and Control: Understanding the Policy Impact of Administrative Courts and the Ombudsman in the Netherlands*. In: *Law & Policy*, jrg. 23, 2001, nr. 1, pp. 47-67.
- Jacobs-Wessels, W., *Klagers en veelklagers bij de nationale ombudsman*, Gouda Quint, Arnhem, 1995.
- Klaassen, A., *Klachtbehandeling*, Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Loois, S. & M. Sieben, De (on)bekendheid van de Nationale Ombudsman: Communicatie over een andere boeg. In: *Communicatie Cases*, jrg. 18, 2003, nr. 3, pp. 7-24.
- Nationale Ombudsman, *Jaarverslag 1998*, 1999.
- Nationale Ombudsman, Het instituut: missie, 2006, [www.ombudsman.nl/ombudsman/het\\_instituut/missie/index.asp](http://www.ombudsman.nl/ombudsman/het_instituut/missie/index.asp).
- Niemeijer, E. & J.S. Timmer, Het ABC van de Nationale ombudsman. In: *Bestuurskunde*, jrg. 2, 1993, nr. 8, pp. 370-380.
- Pennings, P., *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, Paper gepresenteerd op de 28th joint sessions of workshops of the European Consortium for Political Research, 14-19 april 2000.
- Pol, H., *Effectief klachtenmanagement als instrument voor verbetering van kwaliteit en klantgerichtheid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Van de Peppel, R.A. & M.T. Prummel, De selectiviteit van interactief beleid. In: *Bestuurskunde*, jrg. 9, 2000, nr. 1, pp. 15-24.
- Van de Walle, S. & J.K. Kampen, De kloof met de burger: crisis of creatie? In: *Terzake*, 2003, nr. 10, pp. 8-10.
- Van de Walle, S., J.K. Kampen, G. Bouckaert, e.a., *Een staalkaart van het vertrouwen: Vierde rapport burgergericht besturen: kwaliteit en vertrouwen in de overheid*, Instituut voor de Overheid, Leuven, 2003.
- Van den Audenaerde, K., *Een ombudsman voor Jan en alleman? Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten*, Vlaamse ombudsdienst, Brussel, 2003.
- Van der Brug, W., How the LPF fuelled discontent: Empirical tests of explanations of LPF support. In: *Acta Politica*, jrg. 38, 2003, nr. 1, pp. 89-106.
- Van Houtte, J., A.-M. Vets, E. Delanoeije, e.a., *Sociale rechtshulp in Antwerpen, Brussel, Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aan gelegenheden*, 1996.
- Van Pollaert, M., *Onderzoek Vlaamse Infolijn*, 2004 (e-mail).
- Van Roosbroek, S. & S. Van de Walle, De ombudsman en de klager: tevredenheid en herstel van het vertrouwen. In: *Burger, bestuur & beleid – Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, jrg. 3, 2006, nr. 2.
- Van Zutphen, N., Profiel van de verzoekers van de ombudsdiensten 1975-2000: een literatuurstudie. In: R. Andersern en B. Hubeau (red.), *De ombudsman in België na een decennium*, Die Keure, Brugge, 2002, pp. 237-253.
- Vandepitte, G., Ombudsman, U bent mijn laatste strohalm. In: *De Financieel-Economische Tijd*, 14 augustus 1998.
- Vandeweyer, S., Het streven naar kwaliteit: klachtenbehandeling. In: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, jrg. 3, 1998, nr. 2, pp. 41-42.
- Wagner, M. L., The organizational ombudsman as change agent. In: *Negotiation Journal*, jrg. 16, 2000, nr. 1, pp. 99-114.